



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1995

Der gemeinsame Fonds und die speziellen Rohstoffabkommen: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft

Michaelowa, Katharina ; Naini, Ahmad

Abstract: Der 1989 als eigenständige internationale Organisation in Kraft getretene »Gemeinsame Fonds für Rohstoffe« soll über seinen Ersten Schalter im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen eingerichtete Ausgleichsläger und über seinen Zweiten Schalter sonstige rohstoffpolitische Maßnahmen fördern. Die Studie untersucht den Erfolg dieses rohstoffpolitischen Instrumentariums. Zur Beurteilung des Ersten Schalters wird exemplarisch die Entwicklung der internationalen Abkommen für Naturkautschuk, Zinn, Kakao, Kaffee und Tropenholz analysiert. Die Eignung dieser Abkommen und ihr Interesse an einer Förderung durch den Ersten Schalter werden hinterfragt. Die Beurteilung des Zweiten Schalters beruht vor allem auf einer Analyse der Mittelvergabekriterien, illustriert anhand konkreter Projektbeispiele. Aus der Untersuchung ergibt sich, dass der Zweite Schalter Erfolg verspricht, während der Erste Schalter als gescheitert betrachtet werden muss. Als Alternative zum Ersten Schalter werden abschließend insbesondere die Chancen einer Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung über Warentermingeschäfte diskutiert.

Other titles: The Common Fund for Commodities and the Special Commodity Agreements: study for the Federal Ministry of Economic Affairs

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-172308>

Monograph

Originally published at:

Michaelowa, Katharina; Naini, Ahmad (1995). Der gemeinsame Fonds und die speziellen Rohstoffabkommen: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Baden-Baden: Nomos.

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 5 |
| Zusammenfassung | 7 |
| Summary | 8 |
| 1. DIE IDEE DES GEMEINSAMEN FONDS UND SEINE ORGANISATORISCHE AUSGESTALTUNG | 9 |
| 2. BEURTEILUNG DES ERSTEN SCHALTERS UND DER SPEZIELLEN ROHSTOFFABKOMMEN | 10 |
| 3. BEURTEILUNG DES ZWEITEN SCHALTERS | 20 |
| 4. ZUSAMMENFASSENDE KOSTEN-NUTZEN-BETRACHTUNG | 24 |
| 5. PERSPEKTIVEN, HANDLUNGSBEDARF UND LÖSUNGSAalternativen | 27 |
| 6. AUSBLICK | 32 |

Vorwort

Der vorliegende HWWA-Report ist die Zusammenfassung eines Gutachtens gleichen Titels, das von den Autoren unter Leitung von Manfred Holthus für das Bundeswirtschaftsministerium erstellt worden ist¹. Seit Abschluß des Gutachtens im Mai 1994 haben sich auf einigen Rohstoffmärkten Änderungen von Angebot und Nachfrage ergeben, die zu bemerkenswerten Preissteigerungen geführt haben. Hierzu zählt insbesondere der aufgrund des Frostes in Brasilien spektakuläre Anstieg der Kaffeepreise auf ein Niveau, das Mitte Juli 1994 nur noch hinter dem bisherigen Preishöchststand im Jahre 1977 zurückbleibt. Schon immer hat es kurzfristige Preissteigerungen zum Teil erheblichen Ausmaßes bei agrarischen Rohstoffen gegeben, wenn witterungsbedingt ein Großteil der Ernte verlorenging. Seit jeher ist auch in Phasen ansteigender Weltkonjunktur die Nachfrage nach Rohstoffen gestiegen. Auf Hochpreisperioden folgen jedoch wieder Überangebot und Niedrigpreise.

Frühere Perioden mit ähnlichen Preisausschlägen sind in der Analyse berücksichtigt worden. An den getroffenen Grundaussagen ändert sich daher nichts.

Katharina Michaelowa, Ahmad Naini

¹ Das Gutachten wird im NOMOS-Verlag veröffentlicht.

Zusammenfassung

Höhere und stabilere Preise und Erlöse für ihre Rohstoffe gehören zu den ältesten und ständig wiederholten Forderungen der Entwicklungsländer und sind in das auf der UNCTAD-Konferenz 1976 in Nairobi verabschiedete "Integrierte Rohstoffprogramm" eingegangen. Ihrer Durchsetzung soll der 1989 nach langjährigen kontroversen Diskussionen als eigenständige internationale Organisation in Kraft getretene "Gemeinsame Fonds für Rohstoffe" dienen. Über seinen Ersten Schalter sind im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen eingerichtete Ausgleichsläger (Bufferstocks) zu fördern, während über seinen Zweiten Schalter zur Finanzierung anderer rohstoffpolitischer Maßnahmen beizutragen ist. Der Zweite Schalter trägt inzwischen zur Finanzierung erfolgversprechender rohstoffbezogener Projekte bei, nicht zuletzt auch im Bereich einer verstärkten Produktdiversifizierung. Der Erste Schalter hingegen weist keinerlei Aktivitäten auf. Seine Zielsetzung widerspricht der Tendenz der internationalen Rohstoffpolitik hin zu einer stärkeren Marktorientierung. In den letzten Jahren sind keine Abkommen mehr zustande gekommen, die grundsätzlich für eine Förderung durch den Ersten Schalter in Frage kämen. Mit dem Internationalen Naturkautschukabkommen besteht nur noch ein einziges Rohstoffabkommen, das über Bufferstocks verfügt und so den Bedingungen einer solchen Förderung gerecht wird. Diese Entwicklung basiert vor allem auf den negativen Erfahrungen mit marktregulierenden internationalen Rohstoffabkommen während der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Während dieses Zeitraums sind die Regulierungsmechanismen der Internationalen Abkommen für Zinn, Kakao und Kaffee gescheitert. Dabei kam es insbesondere bei Zinn und Kaffee zu einem drastischen Preisverfall, der kurzfristige Erfolge der Abkommen - soweit solche überhaupt erkennbar waren - mehr als kompensierte. Da Regulierungsmechanismen wie internationale Bufferstocks und Quotensysteme aufgrund finanzieller Beschränkungen und falscher Anreizsetzung langfristig immer zum Scheitern verurteilt sein werden, sind neue Abkommen nach altem Muster ebensowenig erfolgversprechend wie die bisherigen.

Es ist daher nicht einzusehen, daß der Erste Schalter des Gemeinsamen Fonds gerade die Förderung solcher Abkommen zum Ziel hat. Seine Mittel sollten anderen Verwendungen zugeführt werden. In diesem Zusammenhang wird diskutiert, ob der

Erste Schalter zukünftig der Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte dienen könnte oder ob seine Mittel auf den Zweiten Schalter übertragen werden sollten. Beiden Vorschlägen lassen sich einige Vorteile abgewinnen. Ein Einsatz des Ersten Schalters im Rahmen der kompensatorischen Finanzierung neben den bereits existierenden Fazilitäten für Exporterlösausfälle wird hingegen abgelehnt.

Summary

Commodity price and revenue increases and stabilization are among the oldest and constantly repeated aims of developing countries, summarized at the UNCTAD Conference in Nairobi in 1976 as the "Integrated Programme for Commodities". After long and controversial discussions, in 1989, the "Common Fund for Commodities" was created as an independent international organization to support these aims. Through its First Account, buffer stocks coordinated within the framework of international commodity organizations are to be supported whereas its Second Account shall contribute to the financing of other measures in the field of commodities. The Second Account is today supporting promising commodity oriented projects, for instance in the field of product diversification. The First Account, however, has so far shown no activity at all. Its tasks contradict the current tendencies of international commodity policies. During the last few years, not a single international commodity agreement has been signed which would be suitable for First Account financing. Today the International Natural Rubber Agreement is the only international commodity agreement left which possesses buffer stocks, thus fulfilling the conditions for First Account financing. This development has basically been caused by the negative experiences with market regulating commodity agreements during the second half of the 1980's. This period brought the failure of the market regulating instruments of the three international agreements for tin, cocoa and coffee. Especially for tin and coffee this failure was accompanied by a strong and sudden decrease in commodity prices, more than offsetting any positive short run effects of the agreements - as far as such positive effects were noticeable at all. As market regulating mechanisms like international buffer stocks and export quota systems are always prone to fail in the long run, new

agreements according to the old patterns of market regulation will be no more successful than their predecessors.

It therefore does not make any sense that the First Account of the Common Fund is confined precisely to the support of this type of agreement. Its funds should be shifted to other fields. In this context it is discussed whether the First Account could be used to support price and revenue stabilization through price risk management instruments or whether its funds should be shifted to the Second Account. There are some advantages to both these proposals. Using the First Account within the framework of compensatory financing along with other already existing facilities is, however, rejected.

1. Die Idee des gemeinsamen Fonds und seine organisatorische Ausgestaltung

Höhere und stabilere Preise sowie sicherere Absatzmärkte für ihre Rohstoffe gehören zu den ältesten und ständig wiederholten Forderungen der Entwicklungsländer. Ein auf der UNCTAD-Konferenz 1976 (UNCTAD IV) in Nairobi als Resolution 93 verabschiedetes, umfassendes Konzept, bezeichnet als "Integriertes Rohstoffprogramm", faßt diese Forderungen zusammen. Für 18 als besonders wichtig erachtete Rohstoffe (Kaffee, Kakao, Zucker, Zinn, Kautschuk, Baumwolle und Baumwollgarn, Jute und Juteprodukte, Hartfasern und Hartfaserprodukte (Sisal), Tee, Kupfer, pflanzliche Öle, Bananen, Rindfleisch, tropische Hölzer, Bauxit, Eisenerz, Mangan und Phosphate) wird der Abschluß internationaler Rohstoffabkommen, die Harmonisierung der Lagerhaltungspolitik, die Förderung der Weiterverarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern, die Verbesserung von Vermarktung, Verteilung und Transport sowie der Ausgleich von Exporterlösschwankungen angestrebt. Ein Gemeinsamer Fonds soll rohstoffpolitische Maßnahmen finanziell unterstützen.

Nach vierjähriger kontroverser Diskussion kam es zu einem Kompromiß zwischen Industrie- und Entwicklungsländern über die Einrichtung dieses Fonds, und nach weiteren neun Jahren konnte er am 19.06.1989 mit der Ratifizierung durch 104 Staaten und der Einzahlung des vorgesehenen Mindestbetrages in Kraft treten. Die Aufgaben

des Gemeinsamen Fonds wurden auf zwei sogenannte Schalter übertragen. Während der Erste Schalter die zentrale Forderung des Integrierten Rohstoffprogramms nach einer Förderung internationaler oder international koordinierter Ausgleichsläger (Bufferstocks) erfüllen sollte (Artikel 3a des Übereinkommens), wurde dem Zweiten Schalter die Aufgabe übertragen, zur Finanzierung anderer rohstoffpolitischer Maßnahmen beizutragen und Koordinations- und Beratungsbemühungen zu fördern (Artikel 3b, c). Höchstes Organ und oberster Entscheidungsträger des Gemeinsamen Fonds ist der Gouverneursrat, in dem alle Mitgliedsländer durch einen Gouverneur und seinen Stellvertreter vertreten sind. Der Gouverneursrat wählt einen Exekutivausschuß, auf den er einen Großteil seiner Aufgaben übertragen kann. Der Exekutivausschuß trägt die Verantwortung für die laufenden Geschäfte des Fonds, die durch das Fonds-Sekretariat unter Leitung eines Geschäftsführenden Direktors ausgeführt werden. Er entscheidet unter anderem über die Projektauswahl für den Zweiten Schalter und wird dabei durch ein Expertengremium, den Beratenden Ausschuß, unterstützt.

Für den Gemeinsamen Fonds ist eine Eigenkapitalausstattung aus sogenannten Pflichtbeiträgen (directly contributed capital) von 470 Mio US\$ (Artikel 9,1a) vorgesehen. Erwartet werden zudem freiwillige Beiträge in Höhe von zunächst 280 Mio US\$ für den Zweiten Schalter (Artikel 13,2). Die 470 Mio US\$ Pflichtbeiträge sind in 47.000 Anteile aufgeteilt, davon 370 Mio US\$ (37.000 Anteile) als Direkteinlagen (paid-in shares) und 100 Mio US\$ (10.000 Anteile) als Zahlungszusagen (payable shares). Jedes Mitglied muß mindestens 100 Eigenkapitalanteile in Form von Direkteinlagen mit einem Gesamtwert von 1 Mio US\$ erwerben. Über diesen Sockelbetrag hinausgehende Pflichtbeiträge richten sich nach Zahlungsfähigkeit oder Handelsanteilen des betreffenden Landes. Tatsächlich wurden bis zum 30. September 1993 nur 30.404 der ursprünglich vorgesehenen 37.000 Direkteinlagen gezeichnet. Von den zu diesem Zeitpunkt fälligen Anteilen wurden nur etwa 86 vH wirklich eingelöst. Auch durch die Wahl der Währung verringerten die meisten Länder ihren ursprünglich vorgesehenen Zahlungsbeitrag. Die tatsächlich eingelösten Pflichtbeiträge des Gemeinsamen Fonds betrugen daher am 30. September 1993 mit 159 Mio US\$ nur 43 vH der angestrebten Direkteinlagen von 370 Mio US\$ und damit nicht einmal 35 vH des ursprünglich geplanten Eigenkapitals von 470 Mio US\$. 137 Mio US\$ standen dem Ersten, 22 Mio US\$ dem Zweiten Schalter zur Verfügung. Die für den Zweiten Schalter

tatsächlich geleisteten freiwilligen Beiträge beliefen sich auf 55 Mio US\$. Die Bundesrepublik Deutschland zahlte einen Pflichtbeitrag von 32 Mio DM und hat von ihrer Zusage über freiwillige Beiträge von 50 Mio DM bisher 5 Mio DM realisiert.

Zu den Pflichtbeiträgen tragen die Industrieländer 70 vH, die Entwicklungsländer 10 vH, die ehemaligen Ostblockländer ca. 13 vH, die Volksrepublik China 5 vH sowie Israel und Südafrika zusammen 2 vH bei. Der Stimmenanteil der Industrieländer beläuft sich dagegen nur auf 42 vH, während die Entwicklungsländer 47 vH auf sich vereinen. Trotz dieser Stimmenaufteilung können ohne Billigung der Industrieländer keine einschneidenden Entscheidungen getroffen werden. Für wichtige konstitutionelle und finanzpolitisch bedeutende Entscheidungen ist eine Drei-Viertel-Mehrheit oder sogar Vetorecht vorgesehen. Bei anderen Entscheidungen genügt - je nach ihrer Bedeutung - eine Zwei-Drittel- oder eine absolute Mehrheit.

2. Beurteilung des ersten Schalters und der speziellen Rohstoffabkommen

Internationale Rohstoffabkommen, deren Ausgleichsläger durch Kredite des Ersten Schalters gefördert werden sollen, werden im Text des Abkommens über den Gemeinsamen Fonds als zwischenstaatliche Übereinkommen (intergovernmental agreements) definiert, die der Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich eines bestimmten Rohstoffs dienen und die Bedingungen der Zweiseitigkeit und der Universalität erfüllen. Diese Bedingungen besagen, daß eine Beteiligung von Produzenten und Konsumenten erforderlich ist, und die Mitglieder beider Seiten einen dominierenden Teil des internationalen Handels mit dem entsprechenden Rohstoff auf sich vereinigen müssen (Artikel 1,2). Als Internationale Rohstofforganisationen werden die zur Umsetzung dieser Rohstoffabkommen eingerichteten Organisationen bezeichnet (Artikel 1,3). Keine dieser Organisationen hat bisher von der Förderung durch den Ersten Schalter Gebrauch gemacht. Der Erste Schalter blieb somit völlig ungenutzt. Gründe für die mangelnde Ausnutzung der Finanzierungsmöglichkeiten liegen zum einen in einer Entwicklung der Internationalen Rohstoffabkommen, die zunehmend auf marktregulierende Mechanismen wie Bufferstocks verzichten und somit für eine

Förderung durch den Ersten Schalter gar nicht mehr in Frage kommen. Zum anderen sind die Gründe in der fehlenden Attraktivität der Finanzierungsmöglichkeiten durch den Ersten Schalter zu sehen.

Die Entwicklung der Internationalen Rohstoffabkommen wurde von der Veränderung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen geprägt: Das nach der Ölkrise zu beobachtende Klima der Konfrontation zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern hat sich deutlich verbessert, und die Rohstoffmärkte sind zu einem großen Teil über Jahre hinweg durch Überproduktion und hohe Lagerbestände gekennzeichnet gewesen. Somit hat das Ziel der Versorgungssicherheit, das die industriellen Abnehmerländer bis Mitte der 80er Jahre dazu bewegte, hinsichtlich der Preispolitik im Rahmen Internationaler Rohstoffabkommen Kompromisse einzugehen, entscheidend an Bedeutung verloren. Vor diesem Hintergrund sind die Industrieländer heute nicht mehr bereit, eine durch Marktregulierung mit Hilfe von Bufferstocks oder Quotenmechanismen verfolgte Preissteigerungspolitik durch Internationale Rohstoffabkommen zu unterstützen.

Hinzu kommt - auch auf Seiten der Entwicklungsländer - die Enttäuschung über den geringen Erfolg dieser Übereinkommen in Hinblick auf die verfolgten Preis- und Erlösziele. Zwar konnte durch internationale Ausgleichsläger eine kurzfristige Preisstabilisierungswirkung erzielt werden; diese wirkte sich jedoch keineswegs immer auch erlösstabilisierend aus. Insbesondere bei Agrarprodukten, bei denen Preisschwankungen auf dem Weltmarkt in der Regel angebotsinduziert sind und mit einer hohen Produktionsunsicherheit zusammenhängen, wird durch eine Preisstabilisierung der automatische Erlösstabilisierungsmechanismus - hohe Preise bei niedrigen Mengen und umgekehrt - außer Kraft gesetzt. Somit ergibt sich zumindest für diejenigen Länder, deren Produktionsmengenveränderung die Weltmarktpreisveränderung hervorruft, sogar eine destabilisierende Wirkung jeder Preisstabilisierungsmaßnahme auf die Erlöse.

Mehr als eine Stabilisierung wurde - möglicherweise auch aus diesem Grund - gegen die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherländer eine Preis- und Erlöserhöhung angestrebt und kurzfristig in der Regel auch erreicht. Langfristig konnte jedoch auch in

diesem Bereich kein Erfolg erzielt werden. Der Versuch, die Preise gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, führte vielmehr zum Scheitern der entsprechenden Abkommen, da die internationalen Ausgleichsläger schnell die Grenze ihrer Finanzierbarkeit erreichten. Auch Quotenabkommen erwiesen sich als inhärent instabil, denn das Umgehen der Quotenzuteilung war für das einzelne Mitgliedsland individuell rational. Die durch Regulierung zeitweise hochgehaltenen Preise führten zu einem zum Teil jähen Preissturz nach dem Scheitern des Interventionsmechanismus, dessen Ausmaß zum Ausdruck brachte, wie weit man sich durch die Regulierung von der Marktentwicklung entfernt hatte. Die Preise nach dem Scheitern der Abkommen lagen bei einigen Rohstoffen noch deutlich unter dem Niveau, das bei von vornherein freier Preisbildung am Weltmarkt zu erwarten gewesen wäre. Diese Entwicklung war darauf zurückzuführen, daß die zeitweilig aufgrund der Regulierungsmaßnahmen überhöhten Preise zu einer Überproduktion geführt hatten, die hohe Angebotsüberschüsse mit sich brachte.

Neben dem mit dem Preisniveaueziel verbundenen Scheitern der Abkommen darf ferner nicht übersehen werden, daß die Preiserhöhung vielfach nur eingeschränkt zu einer Erlöserhöhung führte, weil sie gleichzeitig einen Nachfragerückgang mit sich brachte. Die Preiselastizität der Nachfrage erwies sich - zumindest für die Bundesrepublik Deutschland - bei Zinn, Kaffee und Kakao zwar als sehr klein, aber als signifikant. Nur bei Naturkautschuk konnte keine signifikante Nachfrageelastizität ermittelt werden. Gravierender als die anhand der Elastizitäten dargestellten, relativ geringen kurzfristigen Auswirkungen der Preise auf die Nachfrage erschienen jedoch - insbesondere bei Zinn und Naturkautschuk - die langfristigen Auswirkungen in Form verstärkter Substitution der betroffenen Rohstoffe.

Betrachtet man die einzelnen Internationalen Rohstoffabkommen, so findet sich mit dem Internationalen **Naturkautschuk**-Übereinkommen das einzige Abkommen, dessen Bufferstock-Mechanismus bisher nicht zusammengebrochen ist und das daher heute grundsätzlich für eine Finanzierung durch den Ersten Schalter geeignet wäre. Eine breite Preisspanne, in der sich die Naturkautschukpreise bewegen durften, ohne ein Eingreifen der Bufferstock-Manager zur Folge zu haben, und die automatische Anpassung dieser Preisspanne an den Markttrend haben eine gewisse

Preisstabilisierungswirkung des Ersten und Zweiten Internationalen Naturkautschukabkommens ermöglicht und sein Scheitern bisher verhindert. Das Beispiel des Jahres 1988, in dem die Lagerbestände vollständig verkauft wurden (vgl. Abbildung 1), der Preis aber dennoch nicht unterhalb der vorgesehenen Höchstgrenze gehalten werden konnte, zeigt jedoch, daß auch das bescheidene Ziel, die Preise nur innerhalb eines breiten Bandes zu stabilisieren, bereits das Risiko des Scheiterns in sich birgt. Eine wirkliche Bewährungsprobe für das Internationale Naturkautschukabkommen steht derzeit noch aus. Nur in einer längeren Phase mit sinkendem Preistrend wird sich zeigen, ob tatsächlich eine Preisstabilisierung um diesen Trend oder ob vielmehr eine Preisniveaustabilisierung angestrebt wird. Bereits in den laufenden Verhandlungen um ein Folgeabkommen, das das Zweite Internationale Naturkautschukabkommen nach seiner Verlängerung bis Ende 1994 ablösen soll, wird deutlich, daß die industriellen Verbraucherländer die Preisanpassung noch weiter erleichtern, die Erzeugerländer jedoch die Preisanpassung verlangsamen und die Interventionsmöglichkeiten erhöhen wollen. Wird die Marktorientierung zugunsten einer Preisstützung eingeschränkt, so können kurzfristig wie bei anderen Abkommen stärkere Preisstabilisierungswirkungen und eine Preissteigerung erreicht werden, die langfristig jedoch zwingend zu einem Scheitern des Übereinkommens und einem drastischen Preisverfall führen, der die vorher erzielten Effekte gegebenenfalls mehr als kompensiert.

Ein typisches Beispiel dieses negativen Szenarios findet sich bei **Zinn** (vgl. Abbildung 2). Das Sechste Internationale Zinnabkommen vom 1. Juli 1982, dessen Laufzeit bis 1987 vorgesehen war, verfügte über einen Preisstabilisierungsmechanismus durch ein internationales Ausgleichslager und ergänzend einsetzbare Exportquoten. Das Zinnabkommen stellte damit einen Abkommenstypus dar, der - möglicherweise mit gewissen Modifikationen - für eine Förderung durch den Ersten Schalter in Frage gekommen wäre.

Da die erste Hälfte der 80er Jahre von Überangebot geprägt war, brachte die durch das Übereinkommen verfolgte Hochpreispolitik einen ständigen Kampf gegen einen abwärts gerichteten Markttrend mit sich. Die Zinnkäufe durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers konnten diesem Trend nicht dauerhaft entgegenwirken. Trotz der

bedeutenden Erhöhung des verpflichtend zu finanzierenden Interventionsbestandes von 20.000 t auf 50.000 t gegenüber dem vorangegangenen Abkommen war nach wenigen Monaten die Obergrenze des zentralen Ausgleichslagers erreicht. Allein im Jahr 1982 wurden durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers unter Inkaufnahme einer hohen Kreditaufnahme Käufe von 51.700 t Zinn getätigt, so daß der Lagerbestand am Jahresende insgesamt 52.700 t betrug. Damit war der Interventionsmechanismus der Bufferstocks weitgehend außer Kraft gesetzt. Auch der Einsatz der im Abkommen als zusätzliches Instrument zur Verteidigung der unteren Preisgrenze vorgesehenen Exportquoten konnte dem Preisdruck nur begrenzt entgegenwirken, da nach dem Ausscheiden des bedeutenden Erzeugerlandes Bolivien nur noch knapp 70 vH von Zinnmetalllexport und Zinnkonzentratproduktion in Händen der Mitgliedsländer lag. Zudem wurden die Exportquoten auch von Mitgliedsländern verstärkt umgangen. So führten allein die illegalen Lieferungen südostasiatischer Mitgliedsländer nach Singapur in den Jahren 1984-1986 zu einem Anteil dieses (selbst nicht zinnfördernden) Landes am Weltexport von fast 14 vH. Der Versuch, den Zinnpreis gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, war somit zum Scheitern verurteilt.

Am 24.10.1985 mußten die Bufferstock-Manager ihre Käufe wegen Zahlungsunfähigkeit einstellen. In dieser Zeit war die Weltvorratsquote auf 56 vH der Weltproduktion gestiegen. Die Zinnpreise fielen innerhalb eines Jahres um mehr als 50 vH. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 3,8 Mrd DM. Das Internationale Zinnabkommen wurde nach einer formalen Verlängerung zur Abwicklung der Geschäftsmasse am 31. Juli 1990 liquidiert, die Forderungen der Gläubiger im Vergleichswege geregelt und die bestehenden Ansprüche auf insgesamt 513 Mio £ festgelegt. Die Mitgliedstaaten zahlten insgesamt 182,5 Mio £. Der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland belief sich auf 55 Mio DM.

Ein nicht ganz so extremes Bild ergibt sich, wenn man das Internationale **Kakao**abkommen betrachtet. Das Vierte Internationale Kakaoabkommen, das am 20. Januar 1987 in Kraft trat, lief nach einer Verlängerung am 30.9.1993 aus. Wie das Zinnabkommen verfügte es über einen Bufferstock-Mechanismus. Neben einem internationalen Ausgleichslager mit einer Höchstkapazität von 250.000 t wurden als zweite Verteidigungslinie gegen Angebotsüberschüsse nationale Läger vorgesehen, die

der internationalen Kontrolle im Rahmen des Abkommens unterliegen sollten (Marktrückhaltesystem). Mit diesem Instrumentarium wäre das Internationale Kakaoabkommen ohne Einschränkung für eine Förderung durch den Ersten Schalter in Frage gekommen. Das internationale Ausgleichslager erreichte jedoch bereits wenige Monate nach Inkrafttreten des Vierten Internationalen Kakaoabkommens die Grenze der Finanzierbarkeit. Im Februar 1988 war die Höchstkapazität des Lagers erreicht, und die Interventionen wurden eingestellt. Das Marktrückhaltesystem war wegen finanzieller Schwierigkeiten der Erzeugerländer bis zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht angelaufen. Im März 1990 wurde der wirtschaftliche Mechanismus des Abkommens offiziell außer Kraft gesetzt. Das Vierte Internationale Kakao-Übereinkommen mußte somit als gescheitert betrachtet werden.

Das Scheitern des Internationalen Kakao-Übereinkommens im Jahre 1988 führte allerdings nicht wie bei Zinn zu einem plötzlichen Preissturz (vgl. Abbildung 3). Dies ist darauf zurückzuführen, daß beim Vierten Internationalen Kakaoabkommen - ebenso wie bei seinem Vorgänger - das für die Preisbewegung vorgesehene Preisband so hoch angesetzt war, daß die Interventionsmöglichkeiten bereits nach kürzester Zeit ausgeschöpft waren und eine Stabilisierungs- oder auch Preissteigerungswirkung gar nicht erst erzielt werden konnte. Das Internationale Kakaoabkommen ist daher als weitgehend wirkungslos zu bewerten.

Vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen in den 80er Jahren wurde im Rahmen des Fünften Internationalen Kakaoabkommens, das am 22. Februar 1994 in Kraft trat, von den bisherigen Vorstellungen, mit Marktrückhaltesystemen, Bufferstocks oder Quoten das Preisstabilisierungsziel verwirklichen zu können, Abschied genommen. Das neue Abkommen dient in erster Linie dem Informationsaustausch und der Erarbeitung von Statistiken sowie Untersuchungen über den Kakaomarkt. Daneben besteht eine wichtige Aufgabe des Abkommens darin, Pläne für die Kakaoproduktion aufzustellen, die zu einer Reduzierung des bestehenden Überangebots führen sollen. Obwohl auch im Rahmen des Fünften Internationalen Kakaoabkommens in Zusammenhang mit Produktionspolitik und Verbrauchsförderung gewisse Regulierungsmaßnahmen vorgesehen sind, stehen diese im Vergleich zu den vorhergehenden Abkommen deutlich weniger im Vordergrund. In seiner neuen Ausgestaltung kommt das Internationale

Kakao-Übereinkommen für eine Förderung durch den Ersten Schalter des Gemeinsamen Fonds nicht mehr in Frage.

Die Entwicklung des Internationalen **Kaffee**-Übereinkommens nahm einen ähnlichen Verlauf. Der Preisregulierungsmechanismus beruhte hier jedoch allein auf einem Quotensystem (vgl. Abbildung 4). Das Kaffeeabkommen verfügte damit über ein Marktregulierungsinstrumentarium, das über den Ersten Schalter des Gemeinsamen Fonds keine finanzielle Förderung hätte erzielen können. Eine Umstellung auf Bufferstocks wäre jedoch grundsätzlich möglich gewesen. Insbesondere zwischen international koordinierten nationalen Lägern und einem Exportquotensystem besteht in der Praxis kein großer Unterschied, da zur Einhaltung der Quote bei Überproduktion ohnehin Lagerbestände in den jeweiligen Erzeugerländern aufgebaut werden. Der Einsatz des Quotenmechanismus machte jedoch von vornherein deutlich, daß das Internationale Kaffeeabkommen weniger eine Preis- und Erlösstabilisierung, als eine Preis- und Erlössteigerung anstreben sollte: Die Durchsetzung einer Quote ist gleichbedeutend mit einer künstlichen Angebotsverknappung, durch die eine Preissteigerung, niemals aber eine Preissenkung hervorgerufen werden kann. Im Rahmen des letzten Abkommens, das 1983 in Kraft trat, konnte ein Absinken des Kaffeepreises unter etwa 120 US cts/lb durch den fast durchgängigen Einsatz des Quotenmechanismus bis 1989 verhindert werden. Die durch Quoten gegen den Markttrend hochgehaltenen Preise hatten bis dahin jedoch zu zunehmender Überproduktion und hoher Lagerhaltung geführt. Die Erzeugerstaaten umgingen daher die ihnen zugeteilten Exportkontingente vertragswidrig durch zusätzliche Verkäufe zu niedrigeren Preisen an Nicht-Mitgliedsländer, z.B. an die ehemaligen Ostblockländer, China, Argentinien und den Nahen Osten. Zwischen den Mitgliedsstaaten kam es zudem zu ständigen Konflikten um die Quotenfestlegung. Verbraucherländer forderten eine stärkere Anpassung an die Nachfrage durch eine entsprechende Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualitäten verschiedener Kaffeesorten. Dies hätte für einige Erzeugerstaaten zu hohen Anteilsverlusten geführt. Da eine Einigung nicht zu erzielen war, wurden die Preise 1989 durch eine Aufhebung der Mengenvorgabe freigegeben. Es folgte ein Preissturz - ähnlich gravierend wie bei Zinn - um etwa 50 vH.

Das Internationale Kaffeeabkommen bestand weiter, um die Zusammenarbeit im

Kaffeesektor und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern weiterhin zu gewährleisten. Nach viermaliger Verlängerung soll es am 1. Oktober 1994 von einem neuen Übereinkommen abgelöst werden, das am 30. März 1994 von Erzeugern und Verbrauchern vereinbart worden ist. Im Rahmen dieses neuen Abkommens wird aufgrund der negativen Erfahrungen von vornherein auf Marktregulierung verzichtet. Stattdessen sollen Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung sowie Informationsvermittlung verstärkt werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Ausnutzung der Möglichkeiten geplant, die der Zweite Schalter des Gemeinsamen Fonds hinsichtlich einer Projektförderung bietet. Eine Finanzierung durch den Ersten Schalter des Gemeinsamen Fonds steht für ein solches Abkommen ohne Marktinterventionsinstrumentarium jedoch nicht offen.

Das Internationale **Tropenholz**-Übereinkommen, das am 1.4.1985 in Kraft trat, steht - auch durch seine umweltpolitische Komponente - für einen ganz anderen Typus Internationaler Rohstoffabkommen. Wie das neue Kaffee- und Kakaoabkommen verfügt es nicht über marktregulierende Instrumente, die es für eine Förderung durch den Ersten Schalter des Gemeinsamen Fonds geeignet erscheinen ließen. Während zunächst der Informationsaustausch, die Förderung von Weiterverarbeitung in den Erzeugerländern, Vermarktung und Verteilung sowie die Nachfragesteigerung, also rein wirtschaftliche Ziele, im Vordergrund des Zielkatalogs standen, verschob sich der Schwerpunkt mit der zunehmenden umweltpolitischen Diskussion über die Bedeutung der Tropenwälder hin zu einer Orientierung am Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung aller für Exporte genutzten Tropenwälder bis zum Jahr 2000. Dieses Ziel steht auch im Vordergrund des im Januar 1994 ausgehandelten Nachfolgeabkommens, das 1995 in Kraft treten soll. Das Ziel bleibt jedoch unverbindliche Richtschnur, so daß keine großen Erfolge hinsichtlich einer umweltschonenden Forstbewirtschaftung zu erwarten sind. Es bietet aber immerhin ein Forum, um den Tropenholz produzierenden Ländern die Bedeutung des Erhalts ihrer Wälder für die langfristige Entwicklung ihrer Exporte und für das Weltklima stärker zu vergegenwärtigen und kann sie durch finanzielle Beiträge bei der Durchführung von Schutzmaßnahmen unterstützen.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Die neue Form Internationaler Rohstoffabkommen, bei der auf Marktregulierung zunehmend verzichtet wird, erscheint zukunftsweisend.

Die länderübergreifende Zusammenarbeit zur Lösung rohstoffbezogener Probleme wird intensiviert und ermöglicht die verstärkte Ausnutzung von Skaleneffekten auf Seiten der Produzenten (z.B. in den Bereichen Information, Strukturplanung sowie Forschung und Entwicklung) sowie die frühzeitige Einbeziehung von Veränderungen der Nachfragerpräferenzen. Bedeutende Themen wie der Umweltschutz, die erst in jüngster Zeit vermehrt ins Bewußtsein getreten sind, können stärkere Beachtung finden. Gleichzeitig werden langfristig stabilitätsgefährdende Anreize zur Überproduktion vermieden, die aufgrund der Preisregulierungsmaßnahmen anderer Abkommen zu beobachten waren. Die Finanzierungsmöglichkeiten des Ersten Schalters, die auf die Förderung marktregulierender Internationaler Rohstoffabkommen festgeschrieben wurden, werden dieser Entwicklung nicht gerecht. Der Sinn einer solchen Regelung ist heute nicht mehr einzusehen.

Auch bei dem allein heute für eine Förderung durch den Ersten Schalter in Frage kommenden Internationalen Naturkautschukabkommen stößt diese Finanzierungsmöglichkeit nicht auf Interesse. Die mangelnde Attraktivität des Ersten Schalters selbst für grundsätzlich geeignete Abkommen ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Aufgrund der Erfahrungen mit dem Scheitern des Internationalen Zinnabkommens sehen Rohstoffabkommen im allgemeinen keine Kreditaufnahme zur Finanzierung ihres Marktinterventionsmechanismus mehr vor.
- Zudem ist nicht zu erwarten, daß der Gemeinsame Fonds wesentlich bessere Konditionen zur Kreditaufnahme erhält als einzelne Internationale Rohstofforganisationen, die für eine Förderung durch den Ersten Schalter in Frage kämen.
- Durch die Verhandlungen mit dem Fonds und die Verpflichtungen, die eine Förderung durch den Ersten Schalter mit sich bringen würde, entstünden der betreffenden Internationalen Rohstofforganisation zusätzliche Transaktionskosten.
- Zur Lösung der entscheidenden Probleme der Bufferstock-Finanzierung kann der

Erste Schalter nicht beitragen.

Es ist daher wenig erstaunlich, wenn das Interesse Internationaler Rohstofforganisationen an einer Förderung durch den Ersten Schalter nicht sehr groß ist. Der rohstoff- und entwicklungspolitische Ansatz des Ersten Schalters des Gemeinsamen Fonds muß daher insgesamt als gescheitert betrachtet werden.

3. Beurteilung des zweiten Schalters

Im Gegensatz zum Ersten Schalter wird der Zweite Schalter inzwischen relativ rege genutzt. Seit 1991 bis Ende 1993 wurden etwa hundert Anträge eingereicht. Davon wurden 1991 ein Projekt, 1992 fünf Projekte und 1993 dreizehn Projekte genehmigt. Insgesamt wurden damit Transfers in Höhe von 10.055.983 SZR (ca. 14 Mio US\$) und ein Kredit in Höhe von 924.405 SZR (ca. 1,3 Mio US\$) bewilligt.

Antragsteller für Maßnahmen im Rahmen des Zweiten Schalters sind gemäß Artikel 18,3b die Internationalen Rohstoff-Körperschaften (International Commodity Bodies, ICBs). Als ICBs können internationale Gremien anerkannt werden, die sich dauerhaft mit den Problemen eines bestimmten Rohstoffmarktes auseinandersetzen und rohstoffpolitische Entscheidungen im Interesse ihrer Mitglieder treffen. Sowohl die im Zusammenhang mit dem Ersten Schalter definierten Internationalen Rohstofforganisationen als auch beispielsweise die rohstoffbezogenen Regierungsgruppen (Intergovernmental Groups) der FAO kommen daher als ICBs in Frage. Auch ICBs müssen die Bedingungen der Universalität und Zweiseitigkeit erfüllen; sie brauchen jedoch nicht, wie eine Förderung durch den Ersten Schalter voraussetzt, über Abkommen mit Preisregulierungsmaßnahmen durch Bufferstocks zu verfügen. Der Kreis potentieller Antragsteller im Rahmen des Zweiten Schalters ist somit weitaus größer als der des Ersten Schalters (vgl. Artikel 7,9).

Ein Problem lag zunächst in der mangelnden Qualität vieler Anträge. Von den bis Ende 1992 eingereichten Projektvorschlägen wurde die Hälfte als den Bedingungen des Zweiten Schalters nicht entsprechend vom Beratenden Ausschuß abgelehnt. Auch inhaltlich interessante Projekte mußten wegen fehlender Erläuterung relevanter

Tatbestände häufig zurückgestellt und zum Teil mehrfach zur Überarbeitung an die Antragsteller zurückgegeben werden. Die ICBs verfügen offensichtlich zum Teil nicht über Strukturen, in deren Rahmen die Ausarbeitung von inhaltlich und formal internationalem Niveau entsprechenden Anträgen möglich ist. Der Beratende Ausschuß hat sich aus diesem Grund für eine verstärkte Beratung durch das Sekretariat des Gemeinsamen Fonds eingesetzt. Ferner wurde die Notwendigkeit erkannt, die Transparenz der Kriterien zur Projektbeurteilung zu erhöhen. Die Durchführung eines Seminars und die Herausgabe eines Projekthandbuchs haben inzwischen erste Fortschritte ermöglicht.

Hauptziel des Zweiten Schalters ist die Verbesserung der strukturellen Marktbedingungen sowie der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und Marktaussichten der einzelnen Rohstoffe. Über den Zweiten Schalter sind daher Maßnahmen zu fördern, die in diesem Sinne auf die Angebots- oder Nachfrageseite des Marktes für einen bestimmten Rohstoff Einfluß nehmen. Maßnahmen dieser Art umfassen gemäß Artikel 18,3a Forschung und Entwicklung, Produktivitätssteigerung, Marketingverbesserung und vertikale Diversifikation. Der Abkommenstext sieht ferner vor, daß bei der Projektauswahl besonders diejenigen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, die im Interesse der am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) und der Entwicklungsländer allgemein stehen, insbesondere dann, wenn Kleinproduzenten und -exporteure davon profitieren (Artikel 18,3 m, n). Auf Grundlage dieser Bestimmungen im Rahmen des Abkommens ist es 1993 zur Definition einer Prioritätenliste und zur Herausgabe des Handbuchs zur Erstellung von Projektanträgen gekommen. In diesen Publikationen werden die genannten Kriterien präzisiert, geordnet und ergänzt - beispielsweise durch den Aspekt Umweltschutz.

Charakteristisch für die Projektauswahl durch den Zweiten Schalter ist, daß alle Maßnahmen einen auf einen bestimmten Rohstoff bezogenen und damit länderübergreifenden Ansatz verfolgen sollen. Damit unterscheidet sich die Förderung des Zweiten Schalters von der herkömmlichen entwicklungspolitischen Projektfinanzierung, die in der Regel - sowohl im Rahmen einzelstaatlicher Entwicklungshilfe als auch im Rahmen der Unterstützung durch andere internationale Organisationen wie der Weltbank - länderbezogen erfolgt. Insgesamt kann die verfolgte

Schwerpunktsetzung, von der auch die tatsächlich praktizierte Auswahl der Projekte nicht abweicht, als sinnvoll betrachtet werden. Aus den Sitzungsprotokollen, die die Diskussion zu den einzelnen Projektanträgen im Beratenden Ausschuß wiedergeben, geht hervor, daß bisher vornehmlich solche Maßnahmen befürwortet worden sind, von denen in der Tat zumindest ein kleiner Beitrag zu der im Abkommenstext geforderten Verbesserung der strukturellen Marktbedingungen erwartet werden kann. Keine der bisher bewilligten Maßnahmen hat marktregulierenden Charakter. Außerdem wird darauf geachtet, daß die begrenzten Mittel keinesfalls für finanziell leicht ausufernde Maßnahmen wie reine Institutionenbildung oder reine Humankapitalbildung ohne konkretes (und realistisches) Projektziel eingesetzt werden.

Als besonders positiv ist hervorzuheben, daß verhältnismäßig viele der bewilligten Projekte ein Diversifizierungsziel verfolgen, obwohl gerade diesem Ziel bei der Konzeption des Gemeinsamen Fonds eine eher untergeordnete Rolle zufiel. Obgleich die Vermutung naheliegt, daß der produktbezogene Ansatz des Zweiten Schalters einer horizontalen Diversifizierung grundsätzlich entgegensteht, sind zumindest im Grenzbereich zwischen horizontaler und vertikaler Diversifizierung eine Reihe von Projektvorschlägen angesiedelt. Ein Bereich, in dem Projektanträge bereits Perspektiven eröffnet haben, die man als horizontale Diversifizierung einstufen könnte, liegt beispielsweise in der Nutzung von Abfallprodukten. Sobald Abfall als nutzbares Kuppelprodukt erkannt wird, kommt es zu einer Erweiterung der Produktpalette um ein neues Gut. Die Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Rohstoff ist hier eindeutig gegeben. Beispiele hierfür sind die Vorschläge, Sisalabfälle als Viehfutter oder Dünger zu verwenden, aus den Abfällen bei der Verarbeitung von Zuckersirup zu Alkohol marktfähige Produkte (z.B. Biogas) zu gewinnen oder aus den Abfällen bei der Reisverarbeitung Speiseöl zu produzieren. Zur Nutzung von Nebenprodukten der Kakaoproduktion gibt es Vorschläge, die eine Herstellung von Viehfutter und von Kakaobutterseife vorsehen.

Daneben gibt es zahlreiche Projekte, die eine reine vertikale Diversifizierung anstreben. Sisal und Hartfasern sollen beispielsweise verstärkt für Textilien und Bodenbeläge genutzt, Zuckerrohr zur Treibstoffgewinnung verwendet und Zink-Formguß und -Weiterverarbeitung durch eine besondere Galvanisierungsmethode gefördert werden.

Offensichtlich sind die Möglichkeiten einer Förderung von Diversifizierungsmaßnahmen durch den Zweiten Schalter keineswegs so eingeschränkt, wie sie auf den ersten Blick scheinen mögen. Diversifizierungsmaßnahmen lassen sich zudem häufig mit positiven Umwelteffekten koppeln. Die oben erwähnte Abfallverwertung ist ein Beispiel, andere liegen in der Entwicklung besonders umweltfreundlicher Produkte, die sich gerade in den Industriestaaten einer wachsenden Nachfrage erfreuen. So kann die Förderung qualitativ hochwertiger Juteprodukte zur Substitution der nicht kompostierbaren Plastikverpackungen führen. Auch das oben bereits erwähnte Projekt zur Förderung der Nutzung von aus Zucker hergestelltem Treibstoff hat stark umweltpolitischen Charakter, da Zuckerrohr eine regenerierbare Ressource darstellt.

Wie die genannten Beispiele zeigen, werden bei sehr vielen Projekten Maßnahmen insbesondere zur vertikalen, aber auch - zumindest ansatzweise - zur horizontalen Diversifizierung angestrebt. Wenn auch nicht alle Ansätze direkt zu realisierbaren und bewilligten Projekten geführt haben, so zeigen sie dennoch deutlich, daß ein großes Potential für Diversifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Zweiten Schalters besteht. Bei den bereits genehmigten Projekten wird zu etwa 60 vH ein Diversifizierungsziel zumindest mitverfolgt. Es gibt allerdings bestimmte Produkte, bei denen die länderübergreifend produktbezogene Orientierung des Gemeinsamen Fonds tatsächlich zu Schwierigkeiten führt, Diversifizierungsmaßnahmen über den Zweiten Schalter zu fördern. Zu diesen Produkten gehört beispielsweise Kaffee, bei dem vermutlich weder bedeutende Einsatzmöglichkeiten für verarbeitete Produkte bestehen, noch nutzbare Kuppelprodukte anfallen. Weil gerade der Kaffeemarkt von einem strukturellen Angebotsüberhang gekennzeichnet ist, sind den von diesem Produkt abhängigen Ländern Diversifizierungsmaßnahmen jedoch dringend zu empfehlen. Nicht zuletzt da diese für die Kaffee produzierenden Länder vermutlich einzig langfristig sinnvollen Maßnahmen über den Zweiten Schalter nicht geleistet werden können, gibt es für dieses Produkt bisher auch keinen einzigen Projektantrag. Diese Tatsache kann jedoch, auch wenn ein für die Entwicklungsländer so wichtiger Rohstoff wie Kaffee betroffen ist, die insgesamt positive Beurteilung des Zweiten Schalters nicht beeinträchtigen.

Das Hauptproblem des Zweiten Schalters liegt in seiner unzureichenden Finanzierung. Da keine regelmäßige Finanzierungsquelle vorgesehen ist, können auf Dauer die Projekte nur über Kredite gefördert werden. Bis auf ein einziges Projekt erfolgte die Förderung bisher jedoch nur auf Transferbasis, obgleich der Beratende Ausschuß die Projekte durchaus auf die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung hin überprüft. Die verstärkte Förderung der Projekte durch Kredite, die allein langfristig die Verfügbarkeit ausreichender Mittel sichern könnte, scheitert an zwei grundlegenden Aspekten des Abkommens selbst: Zum einen wurden als mögliche Antragsteller Internationale Rohstofforganisationen bestimmt, die satzungsgemäß selbst gar nicht zu einer Kreditaufnahme berechtigt sind. Zum anderen folgt aus dem produkt- und nicht länderbezogenen Ansatz, dem Projekte des Gemeinsamen Fonds genügen müssen, eine in der Regel unzureichende Zurechenbarkeit des Nutzens bestimmter Maßnahmen auf einzelne Staaten. Selbst bei Umgehung des erstgenannten Problems durch die in §18,3c vorgesehene Möglichkeit, vom Antragsteller benannte Mitgliedsländer als Kreditnehmer zu benennen, scheitert daher ein Kreditantrag leicht an der Schwierigkeit, eine Einigung über die jeweiligen Finanzierungsbeiträge der Einzelstaaten zu erzielen. Offensichtlich besteht an dieser Stelle ein unauflösbarer Konflikt zwischen der Zielsetzung und den Regeln des Abkommens. Selbst wenn schließlich die Bereitschaft, Kredite aufzunehmen, in höherem Maße gegeben wäre, würde sich die Frage stellen, ob viele der betroffenen Entwicklungsländer - soweit der Nutzen des Projekts nicht in einem direkten Kapitalstrom liegt - zu einer Kreditrückzahlung überhaupt in der Lage wären. Die fehlende Kreditwürdigkeit einer Reihe von Entwicklungsländern auf dem Kapitalmarkt läßt Zweifel daran entstehen. Um die bislang durchaus erfolgversprechende Projektförderung durch den Zweiten Schalter dauerhaft zu sichern, wäre daher eine regelmäßige Einnahmequelle erstrebenswert.

4. Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung

Eine genaue Quantifizierung von Kosten und Nutzen, die eine Saldobildung und die entsprechende Beurteilung der deutschen Rohstoffpolitik erlauben würde, ist nicht möglich. Opportunitäts- und Folgekosten sind ebenso wie der entstandene Nutzen größtenteils nicht bezifferbar. Daher muß die hier vorzunehmende ökonomische

Bewertung weitgehend in Form einer beschreibenden Gegenüberstellung erfolgen.

Insgesamt sind von der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1980 bis 1993 direkte Zahlungen in Höhe von ca. 284 Mio DM im Rahmen der Rohstoffabkommen von Naturkautschuk, Zinn, Kaffee, Kakao und Tropenholz bzw. an die die jeweiligen Produkte fördernden Rohstoffgremien und -organisationen sowie an den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe geleistet worden. Lediglich 13 vH davon entfielen auf den Gemeinsamen Fonds. 32 vH der Gesamtsumme waren für das Zinnabkommen aufzubringen, davon nahezu zwei Drittel als Folgekosten zum Ausgleich der Verbindlichkeiten bei Liquidation des Abkommens. Weitere 29 vH des Gesamtbetrages flossen in das Naturkautschuk-, 23 vH in das Kakaoabkommen. Die Beteiligung an der Finanzierung von Ausgleichslägern und ihren Folgekosten stellt damit die hauptsächlichen Ausgaben der deutschen Rohstoffpolitik dar (vgl. Tabelle 1).

Neben diesen direkten Kosten sind der Bundesrepublik im Zusammenhang mit den Abkommen und Organisationen erhebliche indirekte Kosten entstanden. Dabei handelt es sich um Kosten, die in den beteiligten Ministerien dadurch anfallen, daß Mitarbeiter einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden, an den Sitzungen der einzelnen Gremien teilzunehmen. Dafür entstehen unter anderem Reise-, Aufenthalts- und Kommunikationskosten. Diesen Kosten sind die anteiligen Gemeinkosten der Ministerien

Tabelle 1:

**KOSTEN DER DEUTSCHEN ROHSTOFFPOLITIK FÜR AUSGEWÄHLTE ROHSTOFFE
UND DEN GEMEINSAMEN FONDS FÜR ROHSTOFFE
(in 1000 DM)**

| ROHSTOFF | AUSGABEN | DURCHSCHNITT (p.a.) | TITELGRUPPE (BUNDESHAUS-HALTSPLAN) |
|--|-----------------|--------------------------------|---|
| I. NATURKAUTSCHUK | | | |
| Internationale Naturkautschukabkommen ^{1,2} : | 80.000 | 5.714 | 0902, 8, 686 83 |
| INRA I (1980-1987) ¹ | 45.000 | 5.625 | |
| INRA II (1988-1993) ² | 35.000 | 5.833 | |
| Internationale Naturkautschukorganisation (1981-1993) | 1.213 | 93 | 0902, 8, 686 81 |
| Internationale Kautschukstudiengruppe | | | |

| | | | |
|---|---------|--------|-----------------|
| (1980-1993) | 604 | 43 | 0902, 8, 686 81 |
| II. ZINN | | | |
| Internationales Zinn-Übereinkommen ³ (1982-1990) | 88.000 | 9.774 | 0902, 8, 686 83 |
| Internationale Zinnorganisation (1983-1990) | 2.887 | 361 | 0902, 8, 686 81 |
| III. KAFFEE | | | |
| Internationale Kaffeeorganisation (1980-1993) | 9.149 | 654 | 0902, 8, 686 81 |
| IV. KAKAO | | | |
| Handelsabgabe zur Ausgleichslager- Finanzierung ⁴ (1980-1990) | 61.300 | 5.573 | |
| Kakaorat (1980-1993) | 3.965 | 283 | 1002, 686 05 |
| V. TROPENHOLZ | | | |
| Internationale Tropenholzorganisation (1986-1993) | 777 | 97 | 0902, 8, 686 81 |
| VI. DER GEMEINSAME FONDS | | | 0902, 8, 686 83 |
| (1989-1993) | | | |
| Pflichtbeitrag | 32.000 | | |
| Freiwilliger Beitrag ⁵ | 5.000 | | |
| VII. GESAMTAUSGABEN | | | |
| (1980-1993) | 284.915 | 20.351 | |

Quellen: Bundeshaushaltspläne der Bundesrepublik Deutschland (1980-1994), BMWi, BML

¹ Dem Bundeshaushaltsplan von 1987 unter Erläuterungen zu 0902, 8, 686 83 entnommen.

² Dem Bundeshaushaltsplan von 1994 unter Erläuterungen zu 0902, 8, 686 84 entnommen

³ Berechnet aus der Summe der Ist-Größen der Jahre 1981-1987 (0902, 8 686 83) (78.000) abzüglich der Ausgaben für INRA I (45.000) zuzüglich der einmaligen Zahlung 1990 zum Ausgleich der Verbindlichkeiten aus dem 6. Zinnabkommen laut Angaben des BMWi (55.000)

⁴ Diese Ausgaben umfassen laut Angaben des BML sowohl die Zahlungen bei direktem Import in die Bundesrepublik als auch bei indirektem Import über Drittstaaten. Zur Umrechnung der in US\$ vorliegenden Angaben wurde der Durchschnitt der Jahresmittelkurse der betreffenden Periode (= 2,19 DM/US\$) verwendet.

⁵ Insgesamt sind 50.000 zugesagt

zuzuschlagen. Angaben über diese indirekten Kosten liegen jedoch nicht vor, und somit kann ihr Umfang nicht beziffert werden.

Weitere Kosten haben sich - wie bereits angedeutet - aus den Preis- und Handelswirkungen der Abkommen ergeben. Soweit Markteingriffe zu überhöhten Preisen führten, entstanden Verbraucherländern wie der Bundesrepublik Deutschland höhere Importkosten. Das Ziel der Preiserhöhung muß zudem auch aus entwicklungspolitischer Sicht hinterfragt werden. Zwar wird es aufgrund der damit im Rohstoffbereich verbundenen Umverteilungswirkung zwischen industriellen Verbraucherstaaten und den Erzeugerstaaten in der Dritten Welt im Rahmen des Integrierten Rohstoffprogramms von den rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern angestrebt, es verbirgt jedoch erhebliche Opportunitätskosten: Entwicklungspolitische Verteilungsziele könnten wesentlich effizienter verfolgt werden, wenn die angestrebten Transfers allein an die Bedürftigkeit der Empfängerstaaten und nicht an das Ausmaß ihrer Rohstoffproduktion gebunden wären.

Den Kosten der marktregulierenden Rohstoffabkommen stand ein recht geringer Nutzen gegenüber. Es wurde bereits angesprochen, daß sie ihre Preis- und Erlösziele nur sehr eingeschränkt und kurzfristig erreichen konnten und durch ihren Kampf gegen den Markttrend langfristig zum Scheitern verurteilt waren, wobei die dadurch ausgelösten negativen Preis- und Erlöswirkungen vorhergehende Erfolge zum Teil mehr als kompensierten. Das einzige Abkommen mit internationalem Ausgleichslager, das bisher nicht gescheitert ist, ist das Internationale Naturkautschukübereinkommen. Im Rahmen dieses Übereinkommens gelang bisher eine verhältnismäßig starke Orientierung an der Marktentwicklung, indem sich die Vertragspartner auf das bescheidene Ziel der Abmilderung extremer Trendabweichungen beschränkten. Dennoch trägt auch dieses Abkommen das Risiko des Scheiterns in sich.

Die nicht marktregulierenden Rohstoffabkommen, -organisationen oder -gremien sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Durch internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsbeschaffung sowie Forschung und Entwicklung können Skaleneffekte ausgenutzt werden. Entwicklungspolitisch sinnvolle

Diversifizierungsmaßnahmen können gefördert werden. Indem der Blick von den bisher allein im Vordergrund stehenden Regulierungsmaßnahmen abgewandt wird, können neue Schwerpunkte gesucht werden, die eine internationale Zusammenarbeit erfordern, z.B. im Umweltbereich. Konkrete Entwicklungsprojekte können erarbeitet werden, die verstärkt die ärmsten Länder - oder besser noch, in diesen Ländern gezielt die ärmsten Bevölkerungsschichten - fördern. Inwieweit einzelne Rohstoffgremien und -organisationen eine in diesem Sinne nützliche internationale Zusammenarbeit ermöglichen, kann nicht pauschal beurteilt werden. So ist das Internationale Tropenholzabkommen seinen umweltpolitischen Zielen bisher wenig gerecht geworden, bietet also nur ein Forum zur Diskussion und Bewußtseinsbildung in diesem Bereich. Viele der von verschiedenen Rohstoffgremien entworfenen Projekte, die inzwischen über den Zweiten Schalter des Gemeinsamen Fonds eine Förderung erfahren, versprechen hingegen konkrete Erfolge. Insgesamt erscheinen diese Ansätze erfolgversprechend genug, sie in Zukunft weiter zu verfolgen. Als Beurteilung des Gemeinsamen Fonds läßt sich vor diesem Hintergrund die folgende Aussage treffen:

- Dem Ersten Schalter fehlt es nicht nur an potentiellen Nutznießern aus seiner Förderung, und er leidet nicht allein an mangelnder Attraktivität. Er ist zudem konstruiert, um marktregulierende Internationale Rohstoffabkommen zu fördern, die an sich entwicklungspolitisch gar keinen - oder zumindest keinen langfristigen - Nutzen stiften und gleichzeitig die höchsten Kosten verursachen.
- Der Zweite Schalter dient der Förderung entwicklungspolitisch sinnvoller Projekte. Es bedurfte zwar einer längeren Anlaufphase, bis erfolgversprechende Projekte eingereicht wurden, so daß heute noch keine abschließende Beurteilung der ersten bewilligten Maßnahmen möglich ist. Die Art der bisher zur Förderung zugelassenen Projekte verspricht jedoch eine sinnvolle entwicklungspolitische Arbeit, so daß die in diesem Bereich notwendigen Aufwendungen lohnend erscheinen.

Aus dem Gesagten folgt, daß die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds zukünftig unter der Bedingung weiter unterstützt werden sollten, daß für die brachliegenden Mittel des Ersten Schalters ein sinnvolleres Einsatzfeld gefunden wird. Sollte keine überzeugende Konzeption für einen alternativen Einsatz des Ersten Schalters gefunden werden, so ist

die Existenz des Fonds als eigenständige internationale Organisation in Frage zu stellen.

5. perspektiven, handlungsbedarf und lösungsalternativen

Ausgehend von den im Rahmen des Integrierten Rohstoffprogramms verfolgten Preis- und Erlöszielen, an denen sich der Gemeinsame Fonds orientieren muß, um seinem Auftrag gemäß Artikel 2 des Übereinkommens gerecht zu werden, sind folgende alternative Aufgabenbereiche für einen reformierten Ersten Schalter in Erwägung zu ziehen:

- a) Einsatz des Ersten Schalters im Rahmen der kompensatorischen Finanzierung für Exporterlösausfälle,
- b) Nutzung des Ersten Schalters zur Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte,
- c) Übertragung der Mittel des Ersten Schalters auf den Zweiten Schalter zur finanziellen Absicherung der rohstoffbezogenen Projektförderung.

Der Versuch einen alternativen Kompensationsmechanismus für Exporterlösausfälle einzurichten, erscheint am wenigsten erfolgversprechend. Zum einen müßte gewährleistet sein, daß der neue Mechanismus nicht aufgrund produktgebundener Transferzahlungen produktionsverzerrend wirkt und verteilungspolitisch fragwürdige Ergebnisse erzielt, wie beispielsweise das System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse (STABEX) der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Kasten 1). Der einzurichtende Stabilisierungs-mechanismus dürfte daher wie die auf Kreditvergabe zu marktüblichen Zinsen beruhende Kompensatorische Finanzierungsfazität des Internationalen Währungsfonds keine Transferkomponente besitzen. Zu dieser bereits bestehenden Fazität sind durchaus konkurrierende Ansätze denkbar, die gegenüber einer solchen Kreditfinanzierung stabilisierungspolitisch vorteilhafter erscheinen. Um jedoch einen reinen Stabilisierungsmechanismus ohne Transferkomponente wirklich attraktiv zu machen, müßten erst bestehende Programme wie das STABEX aufgelöst werden. Dies

erscheint politisch nicht möglich, so daß der angesprochene Ansatz hier nicht weiterverfolgt wird.

Ein ganz anderer Ansatzpunkt für mögliche Aktivitäten eines reformierten Ersten Schalters besteht im Rahmen der Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte. Über Termingeschäfte besteht für einzelne Rohstoffexporteure und -produzenten eine Möglichkeit, den Preis ihrer Ware im voraus, das heißt bereits vor dem eigentlichen Verkaufsdatum, zu fixieren. Die auf das jeweilige Geschäft von den Vertragspartnern zugeschnittenen Forwards ermöglichen einen direkten Verkauf der eigenen Ware zu einem vorherbestimmten Zeitpunkt und Preis. Eine Preisabsicherung ist jedoch auch über sogenannte Hedgeschäfte möglich. Besser als Forwards eignen sich hierzu die standardisierten und daher leichter handelbaren Future-Kontrakte. Zur Preisabsicherung eines warenbezogenen Effektivgeschäfts verkauft ein Rohstoffproduzent Futures zu einem Preis, der dem erwarteten zukünftigen Preis der physischen Ware entspricht. Am Verkaufstag der physischen Ware erhält der Produzent den zu diesem Zeitpunkt gültigen Marktpreis. Ist der Marktpreis zwischenzeitlich

Kasten 1: Verteilungspolitische Auswirkungen des STABEX-Programms am Beispiel des Jahres 1991

Betrachtet man die Länder, die 1991 Transfers über das STABEX-Programm der EG erhalten haben, so ergibt sich folgender Zusammenhang zwischen der Höhe der Zahlungen (STABEXC91) und dem Sozialprodukt des Empfängerlandes (GNPC91), jeweils pro Kopf in US-£:

$$\text{STABEXC91} = \underset{(0,612)}{0,71} + \underset{(3,865)}{0,0057 \text{ GNPC91}}$$

Dieser Zusammenhang läßt sich graphisch veranschaulichen wie folgt:

Quelle: World Bank, World Tables 1993, Baltimore und BMWi (unveröffentlicht)

Offensichtlich besteht in der Tat auch für das Jahr 1991 ein hoch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Pro-Kopf-STABEX-Leistungen. Die positive Korrelation der beiden Größen wird stark beeinflußt durch die relativ sehr hohen Ausgleichszahlungen für Exporterlöseinbußen in Grenada, insbesondere für Muskatnüsse. Auch andere Empfängerländer, die durch relativ hohe Pro-Kopf-Transfers oder durch ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen auffallen, sind in der Graphik direkt abzulesen.

Bezieht man alle AKP-Staaten, d.h. auch diejenigen, die im Jahre 1991 keine Transferleistungen erhalten haben, in die Berechnungen ein, so ist kein signifikanter Zusammenhang mehr festzustellen. Dies läßt sich darauf zurückführen, daß einige Länder mit sehr hohem Pro-Kopf-Einkommen (z.B. die Bahamas mit 11750 US\$, Barbados mit 6630 US\$ und die Seychellen mit 5110 US\$) 1991 keine STABEX-Mittel erhalten haben.

Generell kann aufgrund des Einzelergebnisses eines Jahres weder von einer positiven noch negativen Korrelation ausgegangen werden. Das Ergebnis hängt von den Rohstoffen ab, für die im jeweiligen Jahr Exporterlöseinbußen anfallen. Gezielte verteilungspolitische Maßnahmen sind damit offensichtlich über das STABEX-Programm nicht möglich.

gefallen, kann der Verlust aus dem Effektivgeschäft durch einen Gewinn aus dem Termingeschäft kompensiert werden, soweit die Preisentwicklung auf dem Terminmarkt mit der Preisentwicklung der physischen Ware in etwa identisch ist. Im umgekehrten Fall eines Preisanstiegs für die physische Ware würde der Gewinn aus dem Warengeschäft durch einen Verlust aus dem Termingeschäft kompensiert. Um eine Preisabsicherung über einen längeren Zeitraum zu erzielen, können mehrere Termingeschäfte hintereinandergeschaltet werden (Rolling-Over). Für eine langfristige Preisabsicherung über mehrere Jahre, in Einzelfällen bis zu 25 Jahren, bieten sich jedoch vor allem Swaps an. Swaps sind reine Finanzinstrumente, die keine Warenlieferung vorsehen. Im Rahmen von Swap-Geschäften werden Forderungen oder Verbindlichkeiten zwischen zwei Parteien - häufig zwischen Produzenten und Banken oder Konsumenten und Banken - auf Zeit getauscht. Beispielsweise zahlt ein Rohstoffproduzent zur Absicherung seiner Erlöse seine auf variablen Preisen basierenden Einnahmen an eine Bank. Die Bank wiederum zahlt dem Produzenten einen auf Basis fixer Preise kalkulierten Betrag. Die Einnahmen des Rohstoffproduzenten können dadurch langfristig stabilisiert werden. Swap-Geschäfte können für einen Rohstoffproduzenten auch insofern interessant sein, als sie seine Kreditwürdigkeit erhöhen und Investoren anziehen, die eine regelmäßige Dividendenzahlung erwarten.

In der Praxis sind Produzenten und Exporteure aus Entwicklungsländern jedoch mit großen Problemen konfrontiert, wenn sie eine Preis- und Erlösstabilisierung über Termingeschäfte anstreben. Sie umfassen Transparenz- und Informationsprobleme, Probleme der Marktstruktur und mangelnder Liquidität, Bonitätsprobleme und Probleme der Vertragsausgestaltung. Ein Großteil dieser Schwierigkeiten ließe sich allerdings durch geeignete Maßnahmen beheben oder zumindest erheblich verringern. Der Erste Schalter des Gemeinsamen Fonds könnte zur Förderung dieses Ansatzes

nutzbar gemacht werden. Entsprechend eines Vorschlages von Ronald Duncan, dem Leiter der Internationalen Handelsabteilung der Weltbank, wäre er beispielsweise als Versicherung gegen das landesspezifische Risiko einsetzbar. Dieses Risiko läßt bisher vielfach potentielle Vertragspartner aus Industriestaaten wie insbesondere Banken, vor dem Abschluß langfristiger Termingeschäfte mit Produzenten oder Exporteuren aus Entwicklungsländern zurückschrecken. Die Finanzierung der Versicherung müßte über risikogerechte Beiträge der Regierungen in Entwicklungsländern erfolgen, soweit sie für das landesspezifische, politische Risiko verantwortlich sind. Damit würde ihnen gleichzeitig ein Anreiz gegeben, durch eine klare wirtschaftspolitische Orientierung das zukünftige Risiko zu senken. Für landesspezifische Risiken, für die auch die Regierungen keine Verantwortung tragen, müßten andere Finanzierungsformen wie zum Beispiel eine gleichmäßige Aufteilung der erwarteten Kosten auf alle an den Termingeschäften beteiligten Länder gewählt werden. Das Eigenkapital des Ersten Schalters würde nur zur kurzfristigen Überbrückung zeitweilig auftretender Finanzierungsengpässe genutzt.

Der Erfolg einer Versicherung gegen landesspezifisches Risiko setzt jedoch Rahmenbedingungen voraus, die durch andere Maßnahmen gesichert werden müssen. Daher erscheint die Nutzung des Ersten Schalters als Versicherung gegen das landesspezifische Risiko nur im Rahmen eines Gesamtkonzepts sinnvoll, innerhalb dessen auch der Zweite Schalter seinen Schwerpunkt auf die Förderung von Maßnahmen zur Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte verlegen müßte. Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte fördert eine konsequente Marktorientierung, die die in vielen Entwicklungsländern dringend notwendige Strukturveränderung beschleunigen und so zu einer Verbesserung der Marktbedingungen beitragen kann. Dies entspricht grundsätzlich den Zielen des Zweiten Schalters, läßt sich aber nicht immer mit dem bisher verfolgten produktbezogenen und länderübergreifenden Ansatz in Einklang bringen. Soll der Erste Schalter zur Förderung des Risikomanagements durch Termingeschäfte sinnvoll reformiert werden, bedarf es daher einer mutigen Umstrukturierung des Gemeinsamen Fonds insgesamt.

Besteht nicht die Bereitschaft zu einer solch einschneidenden Umstrukturierung des

Gemeinsamen Fonds, bleibt als sinnvollste Lösung eine Konzentration aller Aktivitäten und Mittel des Fonds auf die Förderung von Projekten im Rahmen des Zweiten Schalters. Konsequenter wäre daher die vollständige Auflösung des Ersten Schalters und die Übertragung seiner Mittel auf den Zweiten Schalter. Die Zinsen aus dem gesamten Eigenkapital des Fonds (abzüglich Verwaltungskosten) würden dem Zweiten Schalter gewisse regelmäßige Einnahmen einbringen. Eine regelmäßige Einnahmequelle wäre für die Kontinuitätssicherung der Aktivitäten des Zweiten Schalters von zentraler Bedeutung. Um den Zinsertrag zu erhöhen, wären möglichst alle noch ausstehenden Eigenkapitalanteile einzufordern. Es wäre zu prüfen, ob entgegen der bisher im Abkommen vorgesehenen Regelung (Artikel 11,4 i.V.m. Artikel 17,12) auch die Zahlungszusagen eingefordert werden könnten, da die ursprünglich mit dem Ziel der Finanzierung von Bufferstocks verbundene Notwendigkeit, die Rückzahlung der vom Fonds eingegangenen Verbindlichkeiten abzusichern, nicht mehr bestünde. Während dann die Zinsen neben den freiwilligen Beiträgen für nicht rückzahlbare Transfers zur Verfügung stünden, wäre eine direkte Nutzung des zusammengeführten Eigenkapitals des Gemeinsamen Fonds - analog zum Eigenkapital des Zweiten Schalters bisher - nur zur Kreditvergabe möglich.

6. Ausblick

Mit dem Scheitern der marktregulierenden Internationalen Rohstoffabkommen ist deutlich geworden, daß die zukünftige Entwicklungspolitik im Rohstoffbereich an einer über Marktanreize gesteuerten Strukturveränderung ansetzen muß. Die aufgezeigten Perspektiven für den Gemeinsamen Fonds tragen dieser Erkenntnis Rechnung. Sie bieten Ansatzpunkte, rohstoffpolitische Probleme der Entwicklungsländer wie Preis- und Erlösinstabilität und sinkende Deviseneinnahmen anzugehen, ohne die Marktanreize außer Kraft zu setzen, die zu einer beschleunigten Strukturveränderung in diesen Ländern beitragen.

Dennoch dürfen die Hoffnungen auf erfolgversprechende neue Konzepte nicht zu hoch angesetzt werden. Keines dieser Konzepte ist von - zum Teil erheblichen - Schwierigkeiten und Unsicherheiten frei. Zudem scheitern entwicklungspolitisch

sinnvolle Maßnahmen vielfach an entgegengerichteten politischen Weichenstellungen auf anderen Gebieten. In diesem Zusammenhang ist der Protektionismus der Industriestaaten zu erwähnen, der in vielen Bereichen - auch noch nach dem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde - den Diversifizierungsversuchen der Entwicklungsländer entgegenwirkt. Neben externen behindern auch interne Faktoren ihre wirtschaftliche Entwicklung. Korrupte Regierungen, politische Unruhen und Verteilungskämpfe, eine stark regulierende Wirtschaftspolitik, überhöhte Staatsausgaben und ein aufgeblähter Verwaltungsapparat in Entwicklungsländern sind nur einige Störfaktoren, an denen auch die beste Entwicklungshilfe scheitern muß. Viele Studien weisen darauf hin, daß interne Einflüsse auf die Entwicklung eines Landes eine viel größere Auswirkung haben als externe Faktoren, zu denen auch die Entwicklungshilfe gezählt werden muß. Vor diesem Hintergrund kann rohstoffexportierenden Entwicklungsländern nur empfohlen werden, nicht darauf zu warten, daß günstige externe Rahmenbedingungen ihre wirtschaftliche Lage verbessern. Nur das eigene Bemühen um ein stabiles politisches und makroökonomisches Klima und eine marktorientierte Wirtschaftsordnung kann eine erfolgreiche Diversifizierung und ein dauerhaftes Wachstum des realen Volkseinkommens herbeiführen. Entwicklungspolitische Maßnahmen können dabei nur unterstützend wirken. Ein reformierter Gemeinsamer Fonds würde einen kleinen Beitrag dazu leisten.